

Vegen vidare for FNs tusenårsmål

Aina Holm

FNs tusenårsmål er blitt eit sentralt omgrep for dei fleste som er opptatte av bistands- og utviklingsspørsmål. Alle dei åtte måla omhandlar internasjonale utfordringar knytte til å avskaffe naud, fattigdom og miljøforringing, og 2015 er blitt sett som tidsfrist for når måla skal vere nådde. På FNs toppmøte i september 2005 blei status for Tusenårsmåla diskutert, og det blei der tydeleg at verda ikkje er i rute for å nå måla innan år 2015. Ikkje minst verkar den politiske viljen å vere liten i mange givarland.

- Kva er bakgrunnen for Tusenårsmåla?
- Kva er status med omsyn til måloppnåing innan 2015?
- Følger givarlanda opp lovnadene sine?
- Kvar går vegen vidare?

Kva er Tusenårsmåla?

Tusenårsmåla (The Millennium Development Goals) blei til på initiativ frå FN med bakgrunn i Millenniumserklæringa, som blei signert av 189 medlemsland i år 2000. Erklæringa sette søkelyset på fire ulike område som dei viktigaste utfordringane for 2000-talet:

- Fred, tryggleik og nedrusting
- Utvikling og fattigdomsreduksjon
- Vern av miljøet
- Menneskerettar, demokrati og godt styresett.

Det som seinare blei til Tusenårsmåla, er spreidd på alle dei fire ulike områda i Millenniumserklæringa. Dei åtte spesifikke måla kan derfor seiast å vere ei slags oppsummering eller forenkling av Millenniumserklæringa. Dermed fekk det internasjonale samfunnet færre mål å forholde seg til, noe som kunne gjøre det lettere å få til ein felles innsats. Det er derfor viktig å understreke at Tusenårsmåla på ingen måte er utfyllande mål, men heller eit kompromiss mellom medlemslanda i FN.

Etter å ha trekt dei sju første måla ut av Millenniumserklæringa, innsåg mange at desse fokuserte bare på utfordringar i utviklingslanda sjølve. Langt mindre fokusert var korleis det internasjonale samfunnet i fellesskap skulle løyse problema knytte til utvikling og fattigdomsreduksjon. Derfor blei det åttande målet lagt til av FN-sekretariatet i etterkant av toppmøtet i 2000. Mål 8 fokuserer på kva rolle givarland (donorar), internasjonale finansinstitusjonar og det internasjonale systemet kan spele for å nå Tusenårsmåla i samarbeid med utviklingslanda. Det siste målet – «Utvikle ein global partnerskap for utvikling» – var meint å skulle samle Tusenårsmåla til eit heilskapleg konsept.

Kva forstår du med Millenniumserklæringa?

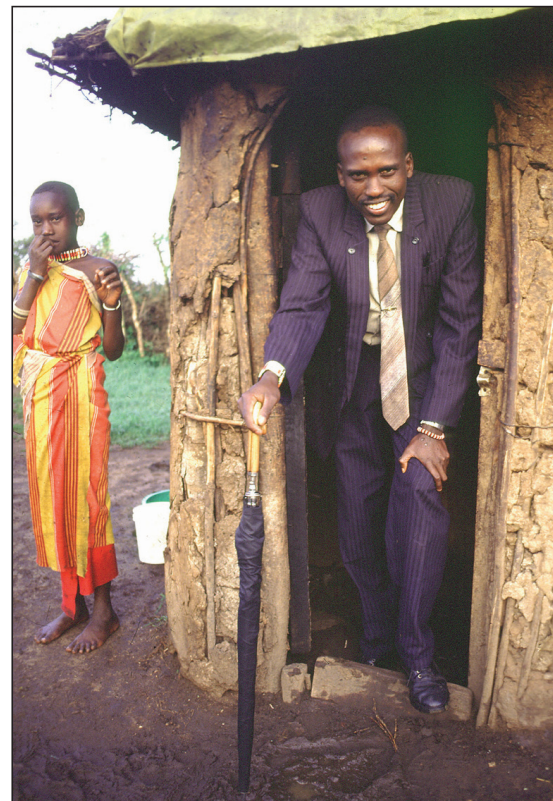
Kva meiner vi med Tusenårsmåla (sjå også side 2)?

Korleis kom Tusenårsmåla i stand?

Gammelt og nytt i

Kenya. Ung masai på besøk heime i hytta han vokste opp i. Kor mange fattige blir hjulpet ut av fattigdommen innan 2015?

Foto:Arbib/
Stillpictures.com



Vegen vidare for FNs tusenårsmål

| FNs tusenårsmål 8 hovudmål og ei rekke delmål som skal nåast innan 2015: | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Utrydde fattigdom og svolt - Halvere andelen fattige som lever på mindre enn ein dollar per dag - Halvere andelen som lever under hungersnaud | Mer om målene: www.un.org/millenniumgoals/ |
| 2. Grunntdanning for alle - Alle barn skal få fullføre ei grunnskoleutdanning | |
| 3. Fremme likestilling - Oppnå full likestilling på alle nivå innanfor utdanning | |
| 4. Redusere småbarnsdødstala - Redusere barnedødstala med to tredelar for barn under fem år | |
| 5. Betre mødrehelsa - Redusere møredødstala med tre firedelar | |
| 6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre sjukdommar - Snu trenden med auke av hiv/aids og andre sjukdommar | |
| 7. Sikre ei miljøvenleg og bærekraftig utvikling - Få bærekraftsprinsippet til å bli ein sentral del av landas politikk - Halvere andelen av jordas befolkning utan tilgang på reint vatn | |
| 8. Utvikle ein global partnerskap for utvikling - Vidareutvikle eit ope, rettferdig og regelbasert handels- og finanssystem - Gjensidige forpliktingar for godt styresett, auka bistand og redusert fattigdom | |

Kor langt i retning av å nå måla har verda komme per i dag? Sjå statistikk: www.un.org/millennium-goals/

Korfor er det viktig at også i-land rapporterer til FN kva dei har gjort for å nå Tusenårsmåla?

Kofi Annan:
«Vi har tid til å nå Tusenårsmåla – i dei fleste, kan hende alle, land – men bare viss vi bryt med «business as usual». Vi klarer ikkje å nå måla over natta. Suksess krev vedvarande handling gjennom heile det tiåret som gjenstår fram til 2015. Det tar tid å utdanne lærarar, sjukepleiarar og ingeniørar; å bygge vegar, skolar og sjukehus; å etablere små og store verksemdar der folk kan finne arbeid og innkomme. Så vi må starte no.»
Kjelde: www.un.org/millenniumgoals/

Status for Tusenårsmåla

FN-toppmøtet i september konkluderte med at verda ligg **langt etter** å nå måla innan 2015. Dette har vore klart lenge, og FN har lagt mye av skylda på manglande politisk vilje, især i givarlanda. Den relativt sterke framgangen for noen av måla – på globalt plan – skyldast først og fremst sterk vekst i land med stor befolkning, slik som Kina og India. Det er i mindre grad utviklingssamarbeid som ligg til grunn for denne framgangen.

Når det gjeld mål 1 – redusere fattigdom og svolt – har talet på ekstremt fattige i verda gått ned. Dette skyldast den positive utviklinga i Aust-Asia (især Kina), som med si store befolkning påverkar tala kraftig. Afrika sør for Sahara heng derimot langt etter; der har fattigdommen auka. Når det gjeld mål 2 – oppnå grunnskoleutdanning for alle barn i heile verda – er utviklinga igjen tregare i Afrika enn andre stader i verda. Målet ser imidlertid ut til å kunne bli nådd innan 2015. Derimot kan kvaliteten på utdanninga diskuteras. Det samme gjeld kor pålitelege oversiktene eigentleg er over kor mange som faktisk fullfører grunnskoleutdanninga og i kva

grad desse barna har eit tilbod om vidare utdanning etter endt grunnskole. Når det gjeld reduksjon av småbarnsdødstala, ser vi inga særleg betring i Afrika i det heile, noe som truleg først og fremst skyldast dårleg helsestell i mange afrikanske land.

I 2002 meisla generalsekretær Kofi Annan ut ein felles strategi for FN slik at organisasjonen skulle kunne samkøyre all innsatsen sin for å nå Tusenårsmåla innan 2015. Denne strategien innebar blant anna eit forskingsprosjekt som fekk namnet Millenniumsprosjektet (The Millennium Project). Prosjektet hadde til oppgave å komme opp med strategiar for korleis Tusenårsmåla best kunne bli nådde innan 2015. Den endelege rapporten til Millenniumsprosjektet blei lagt fram i januar 2005. Heilt sidan Kofi Annan tok initiativ til dette prosjektet, var sluttrapporten meint å danne grunnlaget for diskusjonane på FN-toppmøtet i 2005. Imidlertid har konklusjonane i rapporten blitt sterkt kritiserte for å fokusere for mye på auka bistand som einaste middel til å nå måla. Kritikarane fokuserer på at også andre verkemiddel vil vere viktige, slik som betre handelsreglar og sletting av u-landsgjeld.

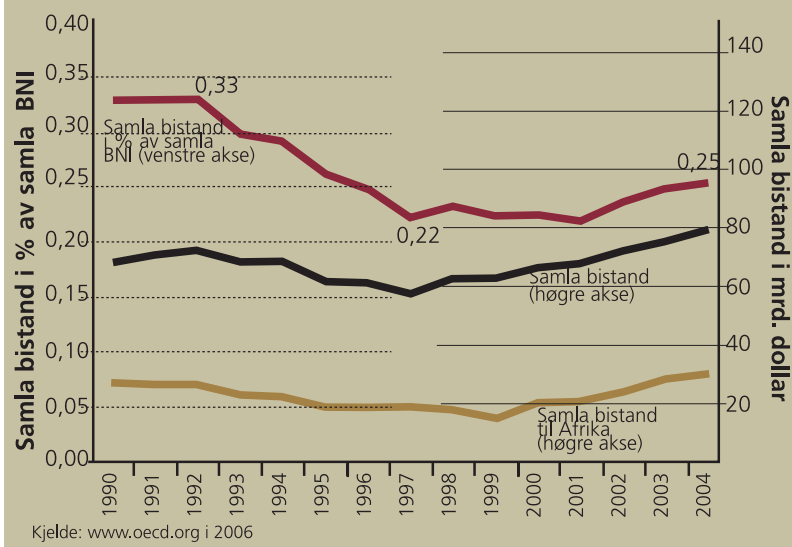
Mål 8 – skape ein global partnerskap for utvikling – har fått mye merksemd i mange givarland. Som eit resultat av UNDPs (FNs utviklingsprogram) krav om at også givarland skal rapportere til organisasjonen om kva dei har gjort for å nå mål 8, har fleire land no sterkare fokus på korleis dei yter samanlikna med andre. Eit problem med desse rapportane er at UNDP enno ikkje har utvikla noen klare standardar for korleis innsatsen skal målast, og det blir derfor vanskeleg å måle graden av framgang frå år til år.

USA utfordrar Tusenårsmåla

Amerikanske styresmakter har i lang tid motsett seg bruken av omgrepet Tusenårsmåla. Dei hevdar at måla ikkje er eit initiativ på vegner av medlemslanda i FN fordi FN-sekretariatet i ettertid har lagt til det åttande målet som også omhandlar givarlandas rolle. Derfor har USA i dei seinare åra referert til «dei internasjonale

Vegen vidare for FNs tusenårsmål

Samla bistand frå OECD-land 1990-2004



OECD – Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling med 30 rike land som medlemmer.

Diskuter påstanden: «Bistand er eit underordna middel i kampen mot fattigdommen i verda.»

Gjør greie for argument til dei som legg vekt på dei indre forholda i eit land som forklaring på ein elendig situasjon. Og argument til dei som legg vekt på ytre forhold.

Gjør greie for korleis storleiken på bistanden har utvikla seg i perioden 1990–2004.

utviklingsmåla ein har blitt einige om, inkludert dei i Millenniumserklæringa» og unngått å bruke omgrepet Tusenårsmåla. USA har heller ikkje rapportert til UNDP om kva landet har gjort for å nå det åttande målet.

På mange måtar trugar den amerikanske holdninga sjølve meininga med Tusenårsmåla. Som den største givaren målt i samla bistand er USAs innsats avgjørande for å nå måla innan 2015. USAs holdning til slike internasjonale initiativ er også svært viktig på grunn av at signala landet sender, er så retningsgivande også for andre givarland. Dette veit USA, noe som blei grundig demonstrert i opptakten til FNs toppmøte i september. USA kom der med heile 750 endringsforslag til sluttokumentet for møtet. I endringsforslaga kravde USA blant anna at alle referansar til Tusenårsmåla skulle strykast og at kapittelet som omhandla fattigdom og utvikling skulle kortast ned.

Korfor er USA så negativ til Tusenårsmåla når dei aller fleste andre aktørar og givarland omfamnar dei? Den mest openbare forklaringa ligg i USAs eineståande posisjon i verdssamfunnet og landets historiske forhold til FN. Som verdas einaste supermakt ser USA seg i stand til, som demonstrert i Irak våren 2003, å gå utanom FN viss organisasjonen ikkje støttar opp om landets ønske og interesser. Irak-saka kan slik seiast å ha sett fart i reformprosessen i FN ettersom få vil at slike

situasjonar skal oppstå på ny og dermed redusere den internasjonale tilliten til FN.

Dessutan heng USAs holdning til Tusenårsmåla truleg nøye saman med Bush-administrasjonens syn på utviklings-spørsmål generelt og bistand spesielt. Få land fokuserer meir enn USA på dei indre forholda i utviklingslanda og ansvaret desse landa sjølve har for sin situasjon. Det er heller ikkje særleg hemmeleg at USA prioriterer å gi bistand gjennom Verdsbanken framfor gjennom FNs ulike underorganisasjonar, slik som UNICEF (FNs barnefond) og UNDP.

Hovudargumentet for denne prioriteringa er først og fremst det USA hevdar er mangelen på effektivitet i FN-systemet. Men det er også ein klar fordel for USA å gå gjennom Verdsbanken. Landet har mye større påverknadskraft på politikken i Verdsbanken. Her sit USA både med presidentskapen og stor stemmeandel, som blir bestemt etter storleiken på økonomiske bidrag. I FN-systemet gjeld derimot eitt land éi stemme. Der har USA bare éi stemme i Generalforsamlinga, som alle andre medlemsland – små og store.

Verdsbanken har knytt strenge krav til låna og bistanden som den gir. Det vil seie at givarlanda lettare kan påverke kva mottakarlanda faktisk brukar bistandspengane til. Heilt siden 1980-talet har slike krav, også kalla strukturtilpassingsprogram, innebore sterke krav om liberalisering av økonomien (privatisering, opning overfor utlandet mm.) og nedbygging av offentleg sektor i utviklingslanda. Sidan innhaldet i fleire av Tusenårsmåla, slik som grunnskoleutdanning og rett til reint drikkevatt, tradisjonelt har vore oppgåver for staten, kan krav om liberalisering gjøre det vanskelegare å nå målet. Likevel er også Verdsbanken inkludert som ein viktig aktør i «den globale fellesskapen» som tusenårsmål 8 omhandlar.

Norge og Europa – motvekt til USA?

I motsetnad til amerikanske styresmakter har dei norske vore ein sterk forsvarar av Tusenårsmåla heilt sidan dei blei introduserte. Dette heng truleg saman med at

Vegen vidare for FNs tusenårsmål

Dei 10 største mottakarane av norsk bistand i 2004

| | |
|----------------------|----|
| Afghanistan | 68 |
| Tanzania | 63 |
| Mosambik | 58 |
| Palestinske området | 54 |
| Sudan | 45 |
| Serbia og Montenegro | 40 |
| Uganda | 40 |
| Irak | 39 |
| Somalia | 37 |
| Zambia | 36 |

Tal i mill. dollar

Dei 10 største mottakarane av bistand frå USA i 2004

| | |
|------------------|------|
| Irak | 2286 |
| Kongo, Dem. rep. | 804 |
| Egypt | 767 |
| Russland | 737 |
| Jordan | 666 |
| Afghanistan | 632 |
| Pakistan | 590 |
| Colombia | 536 |
| Israel | 525 |
| Etiopia | 500 |

Tal i mill. dollar

Kva seier lista over mottakarland for norsk og for amerikansk bistand om fokus i dei to landas bistand?

Kjelde: www.oecd.org

Aina Holm har inntil nyleg vore studentstipendiat ved Norsk Utanrikspolitisk Institutt.

måla omhandlar utvikling og fattigdomsreduksjon, som begge er viktige utanrikspolitiske mål for Norge. Ei anna viktig årsak er at måla blei formulerte på initiativ frå FN – sjølv hjørnesteinsorganisasjonen i norsk utanrikspolitikk. I regjeringserklæringa (Soria Moria-erklæringa) har Stoltenberg-regjeringa uttalt at Tusenårsmåla vil vere ein viktig vegvisar for regjeringas internasjonale arbeid. Den forrige regjeringa (Bondevik) – med utviklingsministeren i spissen – var også ein sterk internasjonal forsvarar av måla og av FN som initiativtakar. Regjeringa Stoltenberg har imidlertid kunngjort at Norge no skal gi ein større andel av den norske bistanden gjennom FN enn tidlegare, altså ei dreining frå Verdsbanken til FN. Dette skjer i ein periode der FN sårt treng pengar for å gjennomføre reformforslaga som no ligg på bordet og der USA trugar med å halde pengar tilbake.

Heilt sidan 1970-åra har FN hatt som mål at givarland skal yte minst 0,7 prosent av BNI (brutto nasjonalinntekt) i bistand. Til no har bare eit fåtall land, blant dei Norge, oppfylt dette kravet. Amerikanske styresmakter meiner at eit slikt nivå er uaktuelt sjølv om landet dei seinare åra har auka bistanden relativt kraftig (mye til Irak). Eit initiativ frå president Bush i 2002, the Millennium Challenge Account, har spelt ei viktig rolle i denne samanhengeten. Målet med initiativet er å gi amerikansk bistand til utviklingsland med godt styresett og som arbeider for auka økonomisk liberalisering. MCA har opna for å fordele amerikansk bistand på fleire mottakarland enn tidlegare, men sidan krava knytte til initiativet er svært strenge, er det fortsatt få land som får denne støtta. MCA inneber heller ikkje auka støtte kanalisert gjennom FN. Dette er eit initiativ og pengar som USA sjølv administrerer.

Riktignok er USA den største enkeltgivararen, men sett under eitt blir EU-landa langt større. I 2003 sto EU for 54 prosent av verdas samla bistand. Frankrike, Tyskland og Storbritannias bidrag utgjorde meir enn halvparten. EU ventar å nå eit bistandsnivå på 0,42 prosent av BNI i 2006. Det er også ein tendens til at EU aukar andelen av ubunden bistand. Det vil seie at

det ikkje blir kravd av eit utviklingsland at det må importere varer frå eit givarland som gjenytning for å motta bistand. Slik bistand blir gjerne rekna for å vere meir ueigennyttig enn bunden bistand. USA har ein svært høg andel av bunden bistand. I tillegg til at EU har gitt sterke signal om å auke bistanden, var unionen også pådrivar for utviklingsaspektet på forhandlingsmøtet i Verdas handelsorganisasjon (WTO), som nyleg blei avslutta i Hongkong

Kvar går vegen vidare?

Utkommet av FN-toppmøtet i september var skuffande. Millenniumserklæringa – og især Tusenårsmåla – blei der dårleg følgd opp. Givarlanda gjentok i september løftet sitt frå G8-møtet sommaren 2005 (sjå HHD nr. 8) om årleg å gi enda 50 milliardar dollar fram til 2010 til å kjempe mot fattigdom. Men sanninga er at denne lovnaden ikkje inneber fleire pengar frå givarlanda. Beløpet over er rett og slett basert på kor mye bistand som gjennomsnittleg vil bli gitt dei neste fem åra frå dei rikeste landa uavhengig av nye lovnader. Altså er det ingen reell ny vilje til å auke bistanden dei neste åra, bortsett frå positive tendensar frå EU.

Dersom den pågående Doha-runden i WTO (ein runde har mange separate forhandlingsmøte) verkeleg lever opp til lovnadene om at det skal vere ein utviklingsrunde – retta mot å komme u-landas handelskrav i møte – kan verda ha komme lenger i 2015 enn det teiknar til i dag. Eitt lyspunkt er det derfor at planen om å slette all gjeld for verdas fattigaste land ser ut til å bli vedtatt.

Alle arbeidsoppgåver og nettadresser: **sjå under.**